A Framework for Identifying Risk in Grant and Contribution Programs

By the Office of the Auditor General of Canada, in collaboration with Industry Canada

November 1, 2000

To comment, please contact:

Peter Simeoni
Office of the Auditor General of Canada
240 Sparks Street
Ottawa, Ontario
K1A 0G6

Tel.: 613-995-3708
e-mail: simeonp@oag-bvg.gc.ca

101-04525/

Table of Contents

1. Purpose and Scope 1
   1.1 Purpose 1
   1.2 Introduction 1
   1.3 The Cornerstone – Financial Management 2
   1.4 Risk Management 2
   1.5 Attribute Approach to Risk Assessment 3
2. The Basic Model 4
   2.1 The Model 4
   2.2 How It Is Used 6
3. The Attributes 6
   3.1 The Funding Instrument – Making Choices 6
   3.2 Unambiguous Performance Expectations 7
   3.3 Precise Eligibility and Assessment Criteria 8
   3.4 Getting the Word Out 9
   3.5 Due Diligence - Does it Make Sense? 9
   3.6 Choosing the Right Projects 11
   3.7 Meeting the Terms of Payment 12
   3.8 Optimal Program and Project Performance 14
   3.9 Good Reporting on Performance 15
   3.10 Repaying Amounts Owed to the Government 16

1. Purpose and Scope

1.1 Purpose

The purpose of this paper is to provide managers and staff of grant or contribution programs with a tool for identifying risk. Our intent is to complement and reinforce existing government policy and direction by helping managers think critically about their current practices.

1.2 Introduction

Grants and contributions are part of the category of expenditures called transfer payments. Transfer payments are transfers of money from the federal government to individuals and to organizations of various types, including businesses or other governments. The federal government does not directly receive goods or services in return. "Other transfer payments" are a third type of transfer payments.

Grants are unconditional transfer payments. This means that if an individual or organization meets the eligibility criteria for a grant, the appropriate payment can be made without requiring the recipient to meet any other conditions. In contrast, contributions are transfer payments that are subject to performance conditions specified in a contribution agreement. The recipient must continue to show that these performance conditions are being met in order to be reimbursed for specific costs over the life of the agreement. The government can audit the recipients' use of contributions, whereas this is not a requirement for a grant.

The Main Estimates for 1999-2000 indicate planned spending of $40.3 billion on grants and contributions by departments and agencies, $26 billion of which are grants made by Human Resources Development Canada. The total amount includes both statutory and voted (or discretionary) expenditures. Statutory expenditures are those that have been given continuing authority by acts of the current or previous parliaments and therefore do not require annual parliamentary approval. Voted expenditures are those for which parliamentary authority is sought through an annual appropriation act. Voted expenditures for 1999-2000 total $14.3 billion, made up of $3.3 billion in grants and $11.0 billion in contributions.

This paper discusses risk identification for voted grants and contributions, and not statutory ones. Nevertheless, the attributes described below could be easily modified to suit statutory programs. These attributes also apply to managing grants and contribution programs delivered by third parties under alternative service delivery arrangements. In these cases, the framework can also be used by third parties themselves.

1.3 The Cornerstone – Financial Management

All managers in government are entrusted with public resources to deliver programs and services. They are responsible, and accountable, for managing those resources with prudence and probity and due regard for economy, efficiency and effectiveness.

Financial management is an important part of delivering grant and contribution programs and exercising stewardship over the resources provided to program managers.

There are three essential elements of financial management:

- **Risk management and control.** It is essential that an organization identify the risks it faces (anything that could interfere with its ability to achieve its established objectives); and that it establish a framework designed to manage and control those risks. An essential part of risk management and control is an environment that communicates the purpose, values and ethics of the organization.

- **Information.** It is essential that an organization establish procedures to manage and protect the integrity of its data and to produce the type of information needed by managers to conduct their business and account for their responsibilities. The organization must also present this information when it is needed. This element includes management of information systems and financial and non-financial (operational and program) performance information.

- **Management of resources.** This component of financial management focuses on managing and directing the organization's resources economically and efficiently to achieve corporate objectives. It includes strategic planning, analysis and support for decisions.

1.4 Risk Management

Common definition of risk is exposure to the chance of failure or loss. Everything the government does entails risk. Responsible public administration does not mean eliminating risk altogether; this is probably not possible or affordable. It simply means managing risk – deciding what kinds of risk and at what levels are acceptable in relation to expected program results, and then managing operations accordingly. Risk is always present; managing it involves awareness, acceptance and control, avoidance of certain kinds of risk to the extent possible, and diversification and risk sharing where practical.

In our view, a reasoned approach to risk is the difference between risk management and *risky* management, or between risk-taking and recklessness. The parliamentary control framework for the spending of public money provides for sensible risk-taking on condition that risks are identified and managed, not simply ignored. Every reasonable effort should be made to identify, communicate and manage risk to minimize the consequences of adverse events and maximize opportunities.

A review of the literature suggests that risk management generally involves the following steps: clarify objectives; identify risk; assess risk; treat risk; monitor and review. The ideas presented in this paper fit into the second step, risk identification. In other words, we have not addressed the entire subject of risk management in grant and contribution programs but rather have focused on providing managers with a tool to help with one of the step.

1.5 Attribute Approach to Identify Risk

The idea of "attributes" comes from the question: "how could one tell if a grant or contribution program were well-managed?". What qualities or attributes would be evident if it were? The ten attributes listed below were developed to answer these questions. Having said that, the attributes are not a recipe for action but rather represent performance ideals towards which management efforts should be directed.

The attributes of well-managed grant and contribution programs stand apart from both government policies and the terms and conditions of any specific program. While they can be used as performance criteria to assess the quality of management, managers can also use them to think through the risks associated with designing and managing these kinds of programs. It is this latter use that we discuss in this paper. An example of the former use of the attribute approach is presented in Chapter 22, *Attributes of Well-Managed Research Organizations*, of the 1999 Report of the Auditor General of Canada.

As a risk identification (and then assessment) tool, the attributes cover the critical aspects of program design and delivery. We use them here as a way of grouping related questions meant to help the reader consider what could go wrong in a program, how likely it is, and how serious it might be - in other words, to identify and assess risks as a basis for management action. Weighing the risks against expected results and deciding what to do is, of course, left up to managers.

This framework is also meant to contribute to innovation in program delivery. Innovation involves risk-taking, which in turn demands a reasoned approach to managing potential losses as well as potential gains. In our view, the

framework provides that approach since it helps managers appreciate the risks being run when they attempt to do things in new, and hopefully better ways.

Attributes of a Well-Managed Grant or Contribution Program

1. Choosing the appropriate funding instrument – grant or contribution – respects and achieves a balance among principles of accountability to Parliament, favourable cost/benefit, risk management, and reasonable treatment of program recipients.
2. Program management at all levels can explain how recipients are expected to benefit from funding and to what end.
3. Program officers understand who is eligible for funding, under what conditions, for what purposes, and in what amounts.
4. Potential applicants are aware of the program.
5. Eligible projects make sense for the applicants to carry out (business case) and for the program to fund (program case).
6. More deserving projects are funded at an appropriate level.
7. Funding is used for the purposes agreed.
8. Problems with project and program performance are resolved quickly.
9. Management reporting demonstrates a good knowledge of program performance.
10. Money owed to the government is collected.

Source: Chapter 27, *Grants and Contributions: Selected Programs in Industry Canada and the Department of Canadian Heritage*, Report of The Auditor General of Canada, 1998.

2. The Basic Model

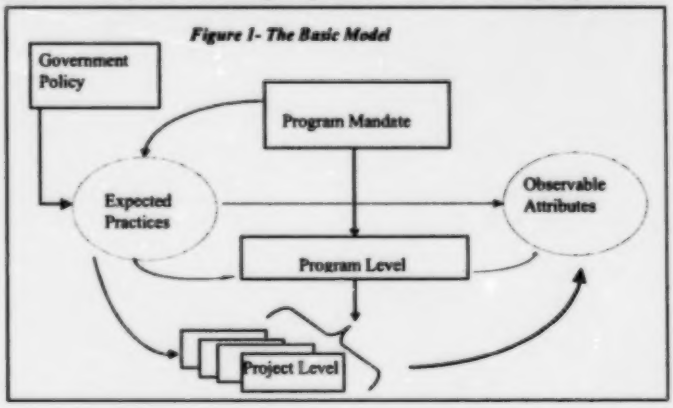
2.1 The Model

The model attempts to establish a "line in the sand" by identifying the attributes or characteristics likely to be seen in a very well-managed grants and contributions program.

The basic model has six elements (see Figure 1). These elements start with the mandate and mission of the entity responsible for the program. The specific processes built to support the program are rooted in a set of expected *practices*, which are focused ultimately on accountability. The *practices,* derived from government policy and the accepted tenets of public administration, deal with objectives, terms and conditions, information dissemination, review and approval, monitoring, management information and, finally, program review and evaluation. These practices represent the minimum infrastructure required to be in place by, for example, enabling legislation, the Financial Administration Act and TB Policy as well as TB

approved terms and conditions for the program. Working from the practices, a number of matters capable of direct observation, characteristics or what we have chosen to call *attributes* are developed which, in general, ought to be present in any well-managed grant or contribution program.

Figure 1- The Basic Model



In this model, a specific *practice* is clearly observable in more than one *attribute*. *Table 1 – Practices and Attributes Matrix* shows which practices are assessed by each attribute.

Table 1 – Practices and Attributes Matrix

Program Life Cycle →

Practices / Attributes	Objectives	Terms and Conditions	Information Dissemination	Project Assessment and Approval	Monitoring	Management Information	Review and Evaluation
Choosing the appropriate funding instrument – grant or contribution – respects and achieves a balance among principles of accountability to Parliament, favourable cost/benefit, risk management, and reasonable treatment of program recipients.	✔	✔					
Program management at all levels can explain how recipients are expected to benefit from funding and to what end.	✔	✔					
Program officers understand who is eligible for funding, under what conditions, for what purposes, and in what amounts.	✔	✔		✔	✔	✔	
Potential applicants are aware of the program.			✔				✔
Eligible projects make sense for the applicants to carry out (business case) and for the program to fund (program case).	✔	✔		✔	✔		
More deserving projects are funded at an appropriate level.		✔	✔	✔	✔		
Funding is used for the purposes agreed.				✔	✔	✔	✔
Problems with project and program performance are resolved quickly.				✔	✔	✔	✔
Management reporting demonstrates a good knowledge of program performance.					✔	✔	✔
Money owed to the government is collected .		✔		✔	✔	✔	✔

framework provides that approach since it helps managers appreciate the risks being run when they attempt to do things in new, and hopefully better ways.

Attributes of a Well-Managed Grant or Contribution Program

1. Choosing the appropriate funding instrument – grant or contribution – respects and achieves a balance among principles of accountability to Parliament, favourable cost/benefit, risk management, and reasonable treatment of program recipients.
2. Program management at all levels can explain how recipients are expected to benefit from funding and to what end.
3. Program officers understand who is eligible for funding, under what conditions, for what purposes, and in what amounts.
4. Potential applicants are aware of the program.
5. Eligible projects make sense for the applicants to carry out (business case) and for the program to fund (program case).
6. More deserving projects are funded at an appropriate level.
7. Funding is used for the purposes agreed.
8. Problems with project and program performance are resolved quickly.
9. Management reporting demonstrates a good knowledge of program performance.
10. Money owed to the government is collected.

Source: Chapter 27, *Grants and Contributions: Selected Programs in Industry Canada and the Department of Canadian Heritage*, Report of The Auditor General of Canada, 1998.

2. The Basic Model

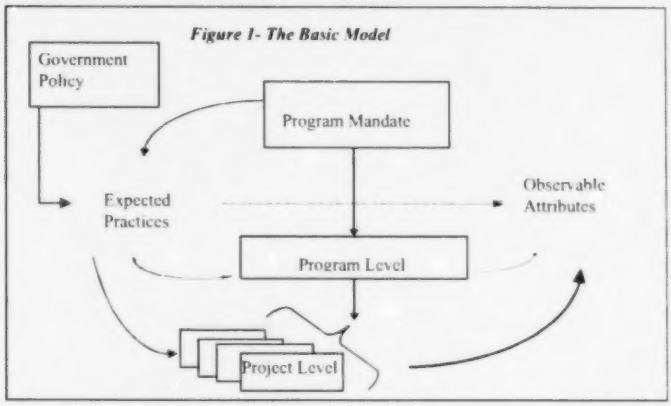
2.1 The Model

The model attempts to establish a "line in the sand" by identifying the attributes or characteristics likely to be seen in a very well-managed grants and contributions program.

The basic model has six elements (see Figure 1). These elements start with the mandate and mission of the entity responsible for the program. The specific processes built to support the program are rooted in a set of expected *practices*, which are focused ultimately on accountability. The *practices*, derived from government policy and the accepted tenets of public administration, deal with objectives, terms and conditions, information dissemination, review and approval, monitoring, management information and, finally, program review and evaluation. These practices represent the minimum infrastructure required to be in place by, for example, enabling legislation, the Financial Administration Act and TB Policy as well as TB

approved terms and conditions for the program. Working from the practices, a number of matters capable of direct observation, characteristics or what we have chosen to call *attributes* are developed which, in general, ought to be present in any well-managed grant or contribution program.

Figure 1- The Basic Model



In this model, a specific *practice* is clearly observable in more than one *attribute*. *Table 1 – Practices and Attributes Matrix* shows which practices are assessed by each attribute.

Table 1 – Practices and Attributes Matrix

Program Life Cycle →

Practices / ***Attributes***	Objectives	Terms and Conditions	Information Dissemination	Project Assessment and Approval	Monitoring	Management Information	Review and Evaluation
Choosing the appropriate funding instrument – grant or contribution – respects and achieves a balance among principles of accountability to Parliament, favourable cost/benefit, risk management, and reasonable treatment of program recipients.	✓	✓					
Program management at all levels can explain how recipients are expected to benefit from funding and to what end.	✓	✓					
Program officers understand who is eligible for funding, under what conditions, for what purposes, and in what amounts.	✓	✓		✓	✓	✓	
Potential applicants are aware of the program.			✓				✓
Eligible projects make sense for the applicants to carry out (business case) and for the program to fund (program case).	✓	✓		✓	✓		
More deserving projects are funded at an appropriate level.		✓	✓	✓	✓		
Funding is used for the purposes agreed.				✓	✓	✓	✓
Problems with project and program performance are resolved quickly.				✓	✓	✓	✓
Management reporting demonstrates a good knowledge of program performance.					✓	✓	✓
Money owed to the government is collected .		✓		✓	✓	✓	✓

2.2 How It Is Used

The attributes are not intended to be the "one best way" to approach grant or contribution programs. These attributes are what we think a reasonable person might expect to see in the design and delivery of a program distributing public funds if everything is working as well as possible. In other words, we focus on the signs of excellent management rather than solely on the presence of standard or even "best" practices.

For each attribute, we address a number of specific questions to managers to help them consider what risks they face. The right answer is generally self-evident. If a manager cannot answer the question, or if he/she gives the "wrong" answer, then it is possible that this is an area of risk. Determining how serious the risk might be and what to do about it is left to managers. A five point scale might be useful in assessing risk - such as little, low (monitoring needed), moderate (attention needed), unacceptable (corrective action needed), and high (action critical) – and in setting priorities for action. What to do to manage the risk is left to managers to decide. It requires a decision on whether the cost of mitigating the risk is worth the benefit.

Our model does not address organizational management or human resource issues directly. We focus only on managing the work of grant and contribution programs. Nevertheless, the model should be seen in context - that is, integrated fully with the organization's management systems and practices. We encourage managers to add attributes addressing other matters of interest to them. Chapter 22, *Attributes of Well-Managed Research Organizations*, of the 1999 Report of the Auditor General of Canada presents an example of a comprehensive set of attributes covering work management, leadership, people management, and organizational performance.

3. The Attributes

3.1 The Funding Instrument – Making Choices

The choice of funding instrument – grant or contribution – respects accountability to Parliament and achieves a balance among principles of cost-benefit, risk management, and reasonable treatment of program recipients.

The choice between a grant or a contribution program as a means to achieve policy objectives is made when designing the program. This choice should take into account the key attributes of both funding instruments, balancing the degree of flexibility required by program managers and the potential recipients, management's tolerance for risk, the level of monitoring envisaged,

the cost of administering the program, and the need for audit. The greater the need for control, monitoring and follow-up to ensure that recipients fulfil program objectives, the more appropriate is the use of contributions over grants.

Government policy requires that, with some specific exceptions, all contributions to business be repayable. The choice of contribution or repayable contribution depends on the objectives of support, and whether the contribution increases the business's ability to generate profits or increases the value of the business. For a high-risk business venture or highly speculative project, the government expects to share equitably in the financial return. The Treasury Board's policy on repayable contributions should be taken into account in setting the repayment terms.

Can you explain:

- What the essential purpose of the program is – in other words, why do it?
- How the funding instrument is supported in the department's authorities?
- How the requirements of government policy (e.g. TB polices on grants and contributions) have been met in establishing the program parameters?
- How, and how often, will the choice of funding instrument be reassessed to determine whether it remains appropriate as the program evolves (changes in eligibility, changes in arrangements requiring new terms and conditions)?
- How the risks and opportunities were taken into account in selecting the instrument and consider:
  - the context (social, economic etc.) within which intended results are being sought;
  - what has worked and not worked in the past and why; and
  - potential future challenges.
- Why grants are used instead of contributions or vice versa? If contributions are used, why should they be non-repayable or conditionally repayable?
- Whether the analysis explaining the design choices for the program is properly documented?

3.2 Unambiguous Performance Expectations

Management can explain how recipients are expected to benefit from funding and to what end.

Program staff at all levels need to understand the program's objectives and how funding recipients will contribute to the achievement of these objectives. Objectives indicate what the program is intended to achieve in light of the department's or agency's mandate and strategic objectives. Because they are usually general statements, program objectives need to be restated as expected

results if they are to properly support subsequent stages of program management (developing assessment criteria, selection process, agreements, monitoring, reporting). One way to articulate expected results is to answer the following question as precisely as possible - "what do we expect to happen to the recipients because of the funding?".

Can you explain:

- What should happen to recipients because of the funding you provide?, and what happens beyond that?
- How individual funding decisions contribute directly to expected results and the program objectives? Is this explanation the same as the one for the bullet above? If not, why not?
- What a "good" or "model" or "ideal" grant or contribution would look like?
- How you would know if a funded project were successful in contributing to expected program results?
- When and how you would know if expected program results and objectives are met?

3.3 Precise Eligibility and Assessment Criteria

Program officers understand who and what is eligible and ineligible for funding, under what conditions funding can be provided, for what purposes, and in what amounts.

Program staff are accountable for ensuring that programs are delivered with due process. Program managers facilitate this by ensuring that the eligibility criteria, conditions of support, and scale of assistance are documented in the program literature, and are well understood and applied consistently and fairly by program staff, including staff in regional offices. Clearly documented eligibility criteria help ensure that payments are made only to eligible recipients for eligible expenses. With clear evaluation criteria linked to program objectives, staff will be able to assess eventually whether funding has been effective in meeting those objectives. The expected results are documented in the application (for grants) or in the agreement (for contributions) and are in line with the program's objectives.

Can you explain:

- Who or what is clearly ineligible for funding?
- How well program staff understands eligibility and assessment criteria?
- How precedents and exceptions are dealt with in the program and are fully documented?
- Who has authority to decide on eligibility, and who reviews that decision?
- How the assessment criteria support program objectives?

- How the assessment criteria directly address the expected results of the program?
- Is existing guidance for officers sufficiently thorough and complete?

3.4 Getting the Word Out

Potential applicants are aware of the program.

A key ingredient of a successful program is a high level of interest among potential applicants. Encouraging as many potentially eligible applicants as possible to apply helps ensure fairness of the program and helps target available funds towards the most promising projects. This means using appropriate and effective communication, and even promotion, whether through modern technology or traditional media, to increase awareness in target groups. Promotional material sets out the purpose of the program, the various forms of assistance available, terms and conditions of support, the scale of assistance, and eligibility and assessment criteria. It also contains information about the approval process, including any appeal process, the requirement for an agreement, the monitoring requirements, and how to apply.

Can you explain:

- The promotional strategy (paper, electronic, hands-on information sessions) - how it takes into account the evolving needs of the target population, ease of understanding (plain language) and extent of market penetration (program reach)?
- How potential applicants access program information resources - for example, program publications, web sites, and/or help desks?

3.5 Due Diligence - Does it Make Sense?

Eligible projects represent value for money to both the applicant and the program.

The answer to the question "does it make sense?" has two dimensions. First, a project must represent value for money for the applicant. In other words, it has to make sense that the applicant would want to do what he/she/it has proposed. We call this the "business " case, a term that we find works equally well in both economic and social settings. Second, the project must also represent value for money for the government. A project that "makes sense" is one that is unambiguously in line with program objectives, and meets eligibility and assessment criteria.

The "Business" Case

The business case demonstrates why the applicant would want to carry out the project, and that the applicant is capable of doing it successfully.

With respect to the "business" case, can you explain for each application:

- How the applicant has demonstrated the significance of the need/opportunity, including:
  - an indication of the impact of the lost opportunity;
  - that the need/opportunity is not being addressed elsewhere;
  - alternative courses of action;
  - how the outcome of the project (new knowledge, application of knowledge in a new context, new product or process, job creation, etc.) will address the need/opportunity; and
  - the importance and urgency of addressing the need/opportunity.
- Whether the estimated benefits and return on investment have been demonstrated? Has the market potential and the value of any resulting intellectual property been addressed?
- How the need/opportunity supports the organization's own objectives?
- Whether project risk has been thoroughly assessed and whether appropriate risk responses are planned?
- How the applicant demonstrated the knowledge and technical capability to undertake the project (for example, R&D and production capacity)?
- How the applicant demonstrated that it has the necessary support structures to successfully complete the project (marketing, managerial, financial, and technical)?
- Whether the applicant is the right party to carry out the project?
- Whether it would make sense to have tried even if the project fails?

The "Program" Case

The "program" case demonstrates why the government should invest in the project. A project can makes sense for the applicant without necessarily warranting the government's involvement.

With respect to the "program case", can you explain:

- How the project complies with program eligibility, meets or exceeds the assessment criteria and demonstrates the potential for benefits to Canada (social and/or economic).
- The rationale for government funding and the documented proof for it, considering the following:
  - evidence that the project could not proceed, or not in the desired manner, without government funding;
  - the funding is required to accelerate timing, or is some other rationale provided that is in line with the program objectives; and
  - the purpose of the project relative to the program objectives.

- What other funding sources are disclosed and/or used by the project and how has the possibility of "double-dipping" been taken into account? Has compliance with the government's stacking policy been verified?
- Whether project planning estimates – timing and budgets - are realistic (how do you know)?
- Whether there is a requirement for leveraging (extent of expected financial and/or in-kind support from applicant) and is it documented and substantiated?
- For a business contribution, whether there is a direct link between expected profits and increased value to the business as a result of the contribution? If yes, is a repayable contribution vehicle being used to recover the full government investment? If the financial support is for high-risk business ventures or speculative projects, is the government sharing the financial benefits commensurate with its sharing of the financial risks?
- If the recipient previously received a repayable contribution, whether the repayment on that contribution is current?
- Is an environmental assessment required? Has one been done?

3.6 Choosing the Right Projects

More deserving projects are funded at an appropriate level.

Given practical limitations, program officers try to support projects that are more, rather than less, deserving among those that are eligible and meet the assessment criteria. Encouraging as many potentially eligible applicants as possible helps to target available funds toward the most promising projects.

In some cases, "batching" may be more appropriate. Considering applications in batches rather than on a "first come, first served" basis makes comparisons possible and reduces the risk of running out of funds before even more deserving applications are received or considered. Timeliness of response can be a concern, however, and batching may not always be possible. Whatever approach is used, consistency of appraisal is critical to ensuring fairness and equity. Guidelines for the ranking of projects should be available.

If program staff understand their responsibilities and specific work assignments, the risk of problems with due process, fairness and equity is reduced. Guidelines should assist staff in consistently applying program terms and conditions and appraisal criteria. For large or complex proposals, expert staff or outside experts should be consulted. This is particularly true for the assessment of the applicant's financial requirements (analysis of income and expense estimates and examination of the implications of changes in the various estimates associated with a project).

Can you explain:

- Whether funds are available under the appropriation (section 32 - certification)?
- Whether the likelihood of funding the best proposals is optimised, (e.g. case-by-case versus batching)?
- Whether there is appropriate segregation of duties between those who review and approve applications, and those who approve payments?
- How conflicts of interest are resolved? Are there conflict of interest guidelines governing reviewers and, if so, are they enforced and monitored?
- Whether consistency and fairness are demonstrably valued by management and, if so, describe how? Is there a project review committee and/or checklist or standard appraisal form to ensure consistency in scrutiny?
- How project selection criteria ensure that only eligible recipients are funded?
- Whether appraisal procedures ensure that the successful applications meet the stated objectives of the program?
- Whether officers consider if projects could proceed without government assistance? Are applicants required to disclose other sources of support and, in the absence of disclosure, how is this matter pursued?
- Who makes the final decision and who reviews the decision? Who has the authority to over-ride a decision and on what specific grounds?
- Whether the rationale for each funding decision is written down thoroughly and succinctly so that supervision and review are possible (consider both business and government cases)?

3.7 Meeting the Terms of Payment

Funding is used for the purposes agreed.

Achievement of program objectives is contingent on the funds being used for the purposes agreed on at the project level. Effective monitoring provides assurance that all requirements for a grant or contribution are complied with, and it provides a basis for refining the overall program. Regular review of progress/achievements under grants and contributions reduces risk. The frequency of review will vary depending upon the size of award, the nature of the risks and their priority, the sensitivity of the award, the degree of uncertainty or subjective judgment in the original appraisal, the type of award (grant, contribution, repayable contribution), and the type of project.

In the case of **grants**, which are non-conditional transfers of funds, the eligibility criteria for the program, the information requirements on applications and the review process provide management with the necessary assurance that project funding will be used for purposes that are in line with

program objectives. Large grants are normally paid in installments following verification of the recipient's continued eligibility. Periodic reporting on progress towards meeting objectives before installments are released is a way to ensure that funds continue to be used for the purposes intended.

In the case of **contributions**, which are conditional transfers of funds for a specified purpose, a formal agreement is signed by both the funding agency officials and the recipient. It stipulates the purpose and the immediate objective of the contribution. An effective statement of purpose is results-oriented and linked to the program objectives. The parties to the agreement clearly understand the outcomes required, not just outputs, before the funding begins. The payment of funds is conditional on performance and agreements are subject to audit to verify that all conditions, both financial and non-financial, have been met.

Can you explain:

For Grant Programs

- Whether letters of offer are adequate, taking into consideration monitoring expectations, progress reports prior to release of installments, reports on actual achievements prior to consideration for any new grant.
- How the recipient's eligibility is monitored over time? Are progress reports reviewed?
- Where changes occur, what the procedures are to determine whether to continue the award?
- How periodic progress reports are assessed against the original project objectives and, if there is a deviation, what the process is to determine whether to release the next installment?
- Whether grants are paid to recipients in advance of need?
- Whether the number of installment payments is in keeping with the TB Policy on Transfer Payments (section 7.1)?
- In the case of multiple installments, how program officers satisfy themselves of the recipients' continuing eligibility?
- Whether proper financial controls are designed and implemented to ensure that payments are subject to commitment control, account verification and payment requirements under Sections 32, 33 and 34 of the *Financial Administration Act* (FAA)? (See TB Policy on Transfer Payments, section 7.)
- If appropriate, whether there is a thorough and succinct record of monitoring activity for each project?

For Contribution Programs

- Whether the parties sign a formal agreement that meets effective accountability requirements including but not limited to:

  - results-oriented statement of purpose against which monitoring can be applied;
  - a clear understanding between the parties on required outcomes or expected results before the funding begins;

  - monitoring provisions that are based on an assessment of risk (including use of progress reports, timely/periodic monitoring visits); and,
  - the conditions that must be met to receive payment.
- How accountability mechanisms focus on the results/outcomes of activity rather than the activity per se?
- What the audit requirement/cycle is and how well it is being adhered to?
- What prevents payments in advance of need? (For special circumstances, see TB Policy on Transfer Payments section 7.6.)
- How contributions are normally paid as a reimbursement of costs or expense incurred by a recipient (see TB Policy on Transfer Payments section 7.6).
- Whether proper financial controls are designed and implemented to ensure that payments are subject to commitment control, account verification and payment requirements under Sections 32, 33 and 34 of the *Financial Administration Act* (FAA)? (See TB Policy on Transfer Payments, section 7.)
- In particular, for section 34, how program officers satisfy themselves that the terms of the contribution agreement have been met?
- Whether there is a thorough and succinct record of monitoring activity for each project?

3.8 Optimal Program and Project Performance

Problems with project and program performance are resolved quickly.

Performance monitoring assesses the extent to which the desired outcomes are being achieved on an on-going basis. To monitor program performance, management puts in place relevant quantitative and qualitative performance measures at the project level and then the program level, and receives regular reports.

Program performance measures identify emerging problems enabling management to take corrective action. Good management, then, combines good information with appropriate action. Determining the appropriate extent and timing of monitoring can be a challenge, particularly for smaller programs with limited resources, and for programs funding a large number of relatively low-value grants or contributions. Effective risk identification and analysis can help to define the extent, timing and frequency of monitoring in these circumstances. Regular review of the program helps to ensure that adequate

resources continue to be available to deal with the size, perceived risk and sensitivity of the awards made.

At the project level, a key risk is the potential for changes to the status or competence of the recipient that could adversely affect its ability to carry out the project. The terms of the funding agreements should provide for monitoring to give sufficient warning of circumstances that could indicate failure. In the case of grants, letters of offer can provide for similar reporting by recipients.

Can you explain:

- What things can go seriously wrong at the project level?
- Whether managers would know, and know soon enough to take remedial action?
- Can these risks be common enough to affect program performance?
- How you know that project performance monitoring is reliable?
- Whether the frequency and coverage of project verification/audits of compliance with agreements are sufficient to provide useful information on ongoing program performance?
- Whether there is quick action on problems identified by compliance audits?
- Whether performance is thoroughly and succinctly documented for each project over time?

3.9 Good Reporting on Performance

Management reporting demonstrates a good knowledge of program performance.

Management information systems should provide relevant, reliable and valid information required for management to regularly assess the effectiveness of the program (whether the outcomes are achieving the stated objectives) as well as the efficiency of operations.

Information should be available on outcomes/results related to the critical success factors as well as on inputs and outputs. Input measures tend to address economy and efficiency questions (for example, cash and resources consumed by the activities of the program, cost of processing an application, number of applications processed, number of processing errors, number of appeals and administration costs).

Output measures tend to show the extent to which the program's operational targets or milestones have been achieved (number of projects completed, number of applicants, proposed budget allocations, current commitments and expenditures, number of approved and rejected applications by classes of

target groups, reasons for rejection, characteristics of recipients). Outcome measures assess the extent to which the program is achieving expected results.

Can you explain:

- How, and to what extent, performance information is directly related to stated objectives and strategies taking into account the following:
  - performance measures focus on a manageable number of key indicators of economy, efficiency and effectiveness that allow for an informed judgment of the achievement of outcomes;
  - performance measures are quantitative and qualitative, and balanced with the use of inputs and achievement of outputs and outcomes; and
  - measures and related variance analysis, where applicable, contain and/or provide sufficient explanation and comparisons (including target, benchmarks and ratios, and trends over time) and are used by management.
- Whether lessons learned from performance monitoring are incorporated into revisions of the program design?
- Whether the scope and frequency of audits, reviews and evaluations are sufficient to provide useful information on program performance?
- Whether program performance is well described in reports to Parliament?

For further details on good performance reporting refer to: "Parliamentary Committee Review of the Revised Estimates Documents" – section 4.
(http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/est_e.html)

3.10 Repaying Amounts Owed to the Government

Money owed to the Crown is collected promptly.

In general, where the objective is investment in economic development, all contributions to business enterprises are repayable, except for those specifically exempted. If there is a direct link between profits earned and increased value of the business as a result of the payment, the investment should be returned to the government in accordance with its policy on repayable contributions. In addition, where the government provides financial support to high-risk business ventures or to highly speculative projects, it should share in the benefits commensurate with its sharing of the risks. Treasury Board policy on repayable contributions should be used.

Other instances of money owed to the Crown include, but may not be limited to, money remaining from an advance payment at the end of a contribution agreement and the amount of any disallowed disbursements, money received under misrepresentation or received by a non-eligible person.

Can you explain:

- How repayable contributions are identified as such and recorded in the financial system?
- How the financial risks to the department and to the business entity are determined?
- Whether repayment schedules are specified in the contribution agreement?
- How assurance is obtained that financial risks and rewards are shared equitably?
- How the funding agreements provide for full repayment, and sharing of profits and royalties if appropriate?
- How the provisions for repayment take account of the high-risk nature of the contribution (and for programs recovering some portion of their costs, the fact that real successes in the program project portfolio have to pay for those that do not make a return)?
- Whether all previous contributions have been repaid where applicable?
- If amounts owed are past due, is interest being charged?
- Whether any money owed to the Crown has been identified and collected promptly?

Cadre de détermination des risques dans les programmes de subventions et de contributions

Bureau du vérificateur général du Canada, de concert avec Industrie Canada

Le 1er novembre 2000

Veuillez adresser vos observations à :

Peter Simeoni
Bureau du vérificateur général du Canada
240, rue Sparks
Ottawa (Ontario)
K1A 0G6

Tél.: 613-995-3708
Adresse électronique : simeonp@oag-bvg.gc.ca

Table des matières

1. Objet et étendue 1
   1.1 Objet 1
   1.2 Introduction 1
   1.3 La pierre angulaire – la gestion financière 2
   1.4 Gestion des risques 3
   1.5 Approche de l'évaluation des risques fondée sur les caractéristiques 3
2. Le modèle de base 6
   2.1 Le modèle 6
   2.2 Mode d'utilisation 7
3. Les caractéristiques 8
   3.1 Le mécanisme de financement – Faire des choix 8
   3.2 Attentes non ambiguës en matière de rendement 9
   3.3 Critères précis d'admissibilité et d'évaluation 10
   3.4 Faire connaître le programme 11
   3.5 Diligence raisonnable - Est-ce logique? 11
   3.6 Choisir les bons projets 13
   3.7 Respecter les modalités de paiement 15
   3.8 Rendement optimal du programme et du projet 17
   3.9 Rapports de qualité sur le rendement 18
   3.10 Remboursement des sommes dues à l'État 19

1. Objet et étendue

1.1 Objet

Le présent document a pour objet d'offrir aux gestionnaires et au personnel chargés des programmes de subventions et de contributions un outil pour la détermination des risques. Notre but est de compléter et de renforcer la politique et l'orientation actuelles de l'État en aidant les gestionnaires à procéder à un examen critique de leurs pratiques actuelles.

1.2 Introduction

Les subventions et les contributions font partie de la catégorie des dépenses appelées « paiements de transfert ». Ces paiements sont des transferts d'argent de l'administration fédérale à des particuliers et à divers genres d'organisations, dont des entreprises ou d'autres administrations publiques. L'administration fédérale ne reçoit pas directement des biens ou des services en contrepartie. Les « autres paiements de transfert » constituent un troisième genre de paiement de transfert.

Les subventions sont des paiements de transfert inconditionnels. Par conséquent, si un particulier ou une organisation satisfait aux critères d'admissibilité applicables à l'octroi d'une subvention, le bénéficiaire peut toucher la subvention sans devoir respecter d'autres conditions. Par contre, les contributions sont des paiements de transfert assujettis aux conditions de rendement précisées dans l'accord de contribution. Le bénéficiaire doit continuer de démontrer que ces conditions de rendement sont honorées afin de se faire rembourser certains coûts pendant la durée de l'accord. L'État peut vérifier l'utilisation que fait le bénéficiaire des contributions alors que ce n'est pas obligatoire dans le cas d'une subvention.

Selon le *Budget principal des dépenses* de 1999-2000, les dépenses prévues au titre des subventions et des contributions des ministères et organismes s'établissent à 40,3 milliards de dollars, dont 26 milliards sont des subventions de Développement des ressources humaines Canada. Le total comprend les dépenses législatives et votées (discrétionnaires). Les dépenses législatives sont les dépenses qui ne nécessitent aucune nouvelle autorisation du Parlement puisqu'elles ont été approuvées de façon permanente par des lois d'un Parlement antérieur ou du Parlement actuel. Les dépenses votées sont des dépenses pour lesquelles l'approbation du Parlement est demandée chaque année dans le cadre d'une loi de crédits annuelle. Les dépenses votées pour 1999-2000 s'élèvent à 14,3 milliards de dollars, soit 3,3 milliards sous forme de subventions et 11,0 milliards sous forme de contributions.

Le présent document porte sur la détermination des risques des subventions et des contributions votées, et non des subventions et des contributions législatives. Néanmoins, il serait facile de modifier les caractéristiques décrites plus loin pour les adapter aux programmes législatifs. Ces caractéristiques s'appliquent également à la gestion des programmes de subventions et de contributions exécutés par des tiers dans le cadre des nouveaux modes de prestation des services. Dans ces cas, le cadre peut aussi être utilisé par les tiers eux-mêmes.

1.3 La pierre angulaire – la gestion financière

Tous les gestionnaires de l'État se voient confier des ressources publiques pour l'exécution de programmes et la prestation de services. Il leur incombe de gérer ces ressources avec prudence et probité et avec le souci de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité, et ils doivent rendre des comptes à cet égard.

La gestion financière constitue une partie importante de l'exécution des programmes de subventions et de contributions et de l'administration des ressources octroyées aux gestionnaires des programmes.

La gestion financière comprend trois éléments essentiels :

- **Gestion et maîtrise des risques.** Il est essentiel qu'une organisation définisse les risques auxquels elle fait face (tout ce qui pourrait nuire à sa capacité d'atteindre ses objectifs établis) et qu'elle élabore un cadre de gestion et de maîtrise de ces risques. Un milieu propice à l'atteinte des objectifs et à l'application des valeurs et du code de déontologie de l'organisation constitue une partie essentielle de la gestion et de la maîtrise des risques.

- **Information.** Il est essentiel qu'une organisation établisse des procédures afin de gérer ses données et d'en protéger l'intégrité et de produire le genre d'information dont ont besoin les gestionnaires pour exercer leurs activités et rendre compte de leurs responsabilités. L'organisation doit également présenter ces renseignements lorsqu'ils sont nécessaires. Cet élément comprend la gestion des systèmes d'information et de l'information financières et non financières (opérations et programmes) sur le rendement.

- **Gestion des ressources.** Ce volet de la gestion financière porte sur la gestion et l'orientation économiques et efficientes des ressources de l'organisation en vue d'atteindre les objectifs généraux. Il comprend la planification stratégique, l'analyse et le soutien des décisions.

1.4 Gestion des risques

Une définition courante du risque est l'éventualité qu'un événement pouvant causer la perte d'un objet ou tout autre dommage se produise. Toute mesure de l'État fait courir un risque. L'administration publique responsable ne signifie pas l'élimination complète des risques; il est probablement impossible d'y arriver à un coût abordable. Il faut simplement gérer les risques – décider des genres et des niveaux de risque acceptables par rapport aux résultats escomptés des programmes et ensuite gérer les activités en conséquence. Les risques sont toujours présents; pour les gérer, il faut en prendre conscience, les accepter et les maîtriser, éviter dans la mesure du possible certains genres de risques et diversifier et partager les risques lorsqu'il est pratique de le faire.

À notre avis, une approche éclairée des risques est la différence entre la gestion des risques et la gestion *risquée* ou entre la prise de risques et la témérité. Le cadre de contrôle parlementaire de l'utilisation des fonds publics prévoit la prise judicieuse de risques à condition que les risques soient définis et gérés, et non simplement passés sous silence. Il ne faudrait ménager aucun effort raisonnable pour définir, communiquer et gérer les risques afin de réduire au minimum l'incertitude et de maximiser les possibilités.

Un examen de la littérature laisse supposer que la gestion des risques comprend généralement les étapes suivantes : clarifier les objectifs, déterminer les risques, évaluer les risques, traiter les risques, surveiller et examiner. Les idées présentées dans le présent document ont trait à la deuxième étape, soit la détermination des risques. Autrement dit, nous n'avons pas traité en entier le sujet de la gestion des risques en ce qui concerne les programmes de subventions et de contributions, mais nous avons plutôt cherché à fournir aux gestionnaires un outil pour faciliter l'une des étapes.

1.5 Approche de la détermination des risques fondée sur les caractéristiques

L'idée d'avoir des « caractéristiques » résulte de la question suivante : « comment déterminer si un programme de subventions ou de contributions est bien géré? ». Quelles qualités ou caractéristiques seraient évidentes si cela était? Les dix caractéristiques énumérées plus loin visent à répondre à ces questions. Toutefois, les caractéristiques ne sont pas une recette à suivre; elles représentent plutôt des idéals de rendement vers lesquels les efforts de gestion doivent tendre.

Les caractéristiques de programmes de subventions et de contributions bien gérés se distinguent des politiques de l'État ainsi que des conditions de tout programme particulier. Elles peuvent servir de critères de rendement pour l'évaluation de la qualité de la gestion, mais les gestionnaires peuvent aussi

s'en servir pour réfléchir aux risques liés à la conception et à la gestion de ces genres de programmes. Le présent document porte sur cette dernière utilisation. Un exemple de la première utilisation de la méthode des caractéristiques figure au chapitre 22 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1999 intitulé *Les caractéristiques des organismes de recherche bien gérés*.

À titre d'outil pour la détermination (et ensuite l'évaluation) des risques, les caractéristiques portent sur les aspects essentiels de la conception et de l'exécution des programmes. Nous nous en servons ici pour regrouper les questions connexes visant à aider le lecteur à saisir les failles éventuelles d'un programme, les probabilités que cela arrive et leur gravité éventuelle – en d'autres termes, définir et évaluer les risques avant de prendre des mesures de gestion. Il appartient, bien entendu, aux gestionnaires de soupeser les risques par rapport aux résultats escomptés et de décider des mesures à prendre.

Le présent cadre a aussi pour objet de contribuer à l'innovation en matière d'exécution des programmes. Afin d'innover, il faut prendre des risques, ce qui exige une approche éclairée de la gestion des pertes et des gains éventuels. À notre avis, le cadre offre cette approche, car il aide les gestionnaires à évaluer les risques lorsqu'ils tentent de faire les choses différemment et, espérons-le, de meilleure manière.

Caractéristiques d'un programme de subventions ou de contributions bien géré

1. Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.
2. La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.
3. Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.
4. Les éventuels requérants sont au courant du programme.
5. Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.
6. Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.
7. Les fonds sont utilisés aux fins prévues.
8. Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.
9. Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance

s'en servir pour réfléchir aux risques liés à la conception et à la gestion de ces genres de programmes. Le présent document porte sur cette dernière utilisation. Un exemple de la première utilisation de la méthode des caractéristiques figure au chapitre 22 du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1999 intitulé *Les caractéristiques des organismes de recherche bien gérés*.

À titre d'outil pour la détermination (et ensuite l'évaluation) des risques, les caractéristiques portent sur les aspects essentiels de la conception et de l'exécution des programmes. Nous nous en servons ici pour regrouper les questions connexes visant à aider le lecteur à saisir les failles éventuelles d'un programme, les probabilités que cela arrive et leur gravité éventuelle – en d'autres termes, définir et évaluer les risques avant de prendre des mesures de gestion. Il appartient, bien entendu, aux gestionnaires de soupeser les risques par rapport aux résultats escomptés et de décider des mesures à prendre.

Le présent cadre a aussi pour objet de contribuer à l'innovation en matière d'exécution des programmes. Afin d'innover, il faut prendre des risques, ce qui exige une approche éclairée de la gestion des pertes et des gains éventuels. À notre avis, le cadre offre cette approche, car il aide les gestionnaires à évaluer les risques lorsqu'ils tentent de faire les choses différemment et, espérons-le, de meilleure manière.

Caractéristiques d'un programme de subventions ou de contributions bien géré

1. Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.
2. La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.
3. Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.
4. Les éventuels requérants sont au courant du programme.
5. Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.
6. Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.
7. Les fonds sont utilisés aux fins prévues.
8. Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.
9. Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance

du rendement du programme.

10. Les sommes dues à l'État sont recouvrées.

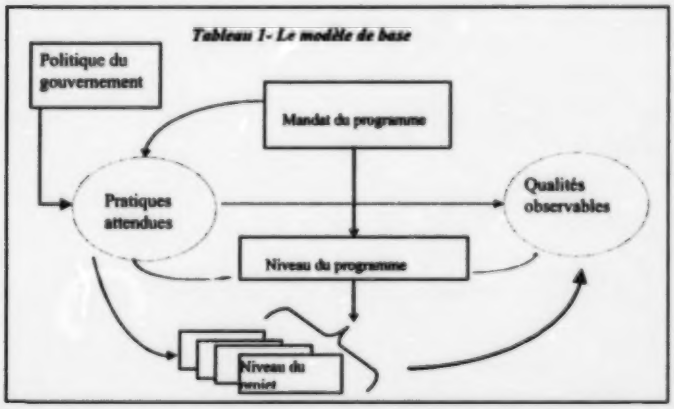
Source : Chapitre 27, *Les subventions et les contributions : certains programmes d'Industrie Canada et du ministère du Patrimoine canadien*, Rapport du vérificateur général du Canada, 1998.

2. Le modèle de base

2.1 Le modèle

Le modèle vise à déterminer les qualités ou les caractéristiques susceptibles d'être observées dans un programme de subventions et de contributions très bien géré.

Le modèle de base compte six éléments (voir la figure 1). Ces éléments commencent par le mandat et la mission de l'entité responsable du programme. Les processus précis visant à appuyer le programme sont enracinés dans un ensemble de *pratiques* attendues, qui visent à terme la reddition de comptes. Les *pratiques*, tirées de la politique du gouvernement et des doctrines reconnues de l'administration publique, portent sur les objectifs, les conditions, la diffusion de l'information, l'examen et l'approbation, la surveillance, l'information de gestion et, enfin, l'examen et l'évaluation des programmes. Ces pratiques représentent l'infrastructure minimale qu'exigent, par exemple, les lois habilitantes, la *Loi sur la gestion des finances publiques* et la politique du Conseil du Trésor (CT) ainsi que les conditions approuvées par le CT pour le programme. À partir des pratiques, un certain nombre d'observations directes ou de *caractéristiques* sont élaborées, et celles-ci doivent être présentes dans tout programme de subventions ou de contributions bien géré.



Dans ce modèle, une *pratique* précise est clairement observable dans plus d'une *caractéristique*. Le *tableau 1 – Matrice des pratiques et des caractéristiques* montre quelles pratiques sont évaluées pour chaque qualité.

Tableau 1 – Matrice des pratiques et des qualités

Cycle de vie du programme →

Pratiques / *Caractéristiques*	Objectifs	Conditions	Diffusion de l'information	Évaluation et approbation des projets	Surveillance	Information de gestion	Examen et évaluation
Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.	✔	✔					
La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.	✔	✔					
Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.	✔	✔		✔	✔	✔	
Les éventuels requérants sont au courant du programme.			✔				✔
Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.	✔	✔		✔	✔		
Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.		✔	✔	✔	✔		
Les fonds sont utilisés aux fins prévues.				✔	✔	✔	✔
Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.				✔	✔	✔	✔
Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance du rendement du programme.					✔	✔	✔
Les sommes dues à l'État sont recouvrées.		✔		✔	✔	✔	✔

2.2 Mode d'utilisation

Les caractéristiques ne sont pas nécessairement la « meilleure façon » d'envisager les programmes de subventions ou de contributions. Ces caractéristiques sont ce que, à notre avis, une personne raisonnable pourrait attendre de la conception et de l'exécution d'un programme d'octroi de fonds publics si tout allait aussi bien que possible. En d'autres termes, nous mettons l'accent sur les signes d'une excellente gestion plutôt que sur la seule présence de pratiques courantes ou même de « meilleures » pratiques.

Pour chaque caractéristique, nous posons un certain nombre de questions précises aux gestionnaires afin de les aider à prendre en considération les risques auxquels ils font face. La bonne réponse est habituellement évidente. Si un gestionnaire ne peut pas répondre à la question, ou s'il ou elle donne la « mauvaise » réponse, il est alors possible que ce soit un secteur à risque. Il appartient aux gestionnaires de déterminer l'importance des risques et ce qu'il faut faire. Une échelle de cinq points pourrait être utile pour évaluer les

Tableau 1 – Matrice des pratiques et des qualités Cycle de vie du programme →

Pratiques / *Caractéristiques*	Objectifs	Conditions	Diffusion de l'information	Evaluation et approbation des projets	Surveillance	Information de gestion	Examen et évaluation
Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.	✔	✔					
La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.	✔	✔					
Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.	✔	✔		✔	✔	✔	
Les éventuels requérants sont au courant du programme.			✔				✔
Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.	✔	✔		✔	✔		
Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.		✔	✔	✔	✔		
Les fonds sont utilisés aux fins prévues.				✔	✔	✔	✔
Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.				✔	✔	✔	✔
Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance du rendement du programme.					✔	✔	✔
Les sommes dues à l'État sont recouvrées.		✔		✔	✔	✔	✔

2.2 Mode d'utilisation

Les caractéristiques ne sont pas nécessairement la « meilleure façon » d'envisager les programmes de subventions ou de contributions. Ces caractéristiques sont ce que, à notre avis, une personne raisonnable pourrait attendre de la conception et de l'exécution d'un programme d'octroi de fonds publics si tout allait aussi bien que possible. En d'autres termes, nous mettons l'accent sur les signes d'une excellente gestion plutôt que sur la seule présence de pratiques courantes ou même de « meilleures » pratiques.

Pour chaque caractéristique, nous posons un certain nombre de questions précises aux gestionnaires afin de les aider à prendre en considération les risques auxquels ils font face. La bonne réponse est habituellement évidente. Si un gestionnaire ne peut pas répondre à la question, ou s'il ou elle donne la « mauvaise » réponse, il est alors possible que ce soit un secteur à risque. Il appartient aux gestionnaires de déterminer l'importance des risques et ce qu'il faut faire. Une échelle de cinq points pourrait être utile pour évaluer les

risques – par exemple très faibles, faibles (surveillance nécessaire), moyens (attention nécessaire), inacceptables (correctifs nécessaires) et élevés (mesures essentielles) — et pour établir les mesures à prendre en priorité. Il incombe aux gestionnaires de décider des mesures à prendre pour gérer les risques. Ils doivent décider si les avantages compensent les coûts associés à la réduction des risques.

Notre modèle ne porte pas directement sur les questions de gestion organisationnelle ou de ressources humaines. Nous mettons l'accent uniquement sur la gestion de l'exécution des programmes de subventions et de contributions. Le modèle doit néanmoins être envisagé dans son contexte – c'est-à-dire qu'il est entièrement intégré aux systèmes et aux pratiques de gestion organisationnelle. Nous encourageons les gestionnaires à ajouter des caractéristiques touchant d'autres questions qui les intéressent. Le chapitre 22 *Les caractéristiques des organismes de recherche bien gérés* du *Rapport du vérificateur général du Canada* de 1999 donne un exemple d'un ensemble complet de caractéristiques concernant la gestion du travail, le leadership, la gestion axée sur les personnes et le rendement organisationnel.

3. Les caractéristiques

3.1 Le mécanisme de financement – Faire des choix

Le choix du mécanisme de financement — subvention ou contribution — respecte le principe de la reddition de comptes au Parlement et assure un juste équilibre entre la rentabilité, la gestion des risques et le traitement raisonnable des bénéficiaires du programme.

Le choix entre un programme de subventions ou de contributions pour atteindre des objectifs en matière de politique est effectué au moment de la conception du programme. Ce choix devrait tenir compte à la fois des principales caractéristiques des mécanismes de financement et de l'équilibre à établir entre le degré de souplesse exigé par les gestionnaires du programme et les bénéficiaires éventuels, de la tolérance de la direction aux risques, du niveau de surveillance envisagé, du coût d'administration du programme et de la nécessité d'une vérification. Plus il est nécessaire d'assurer un contrôle, une surveillance et un suivi pour que les bénéficiaires atteignent les objectifs du programme, plus il convient de recourir à des contributions plutôt qu'à des subventions.

Selon la politique gouvernementale, à quelques exceptions près, toutes les contributions à des entreprises sont remboursables. Le choix d'une contribution ou d'une contribution remboursable dépend des objectifs du soutien et de la question de savoir si la contribution accroît la capacité de l'entreprise de générer des profits ou d'augmenter sa valeur. Dans le cas des

entreprises à risques élevés ou des projets de nature très spéculative, l'État s'attend à recevoir une part équitable du rendement financier. Il faut tenir compte de la politique du Conseil du Trésor sur les contributions remboursables au moment de l'établissement des modalités de remboursement.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Quel est l'objet essentiel du programme – en d'autres termes, pourquoi un tel programme?
- Dans quelle mesure le mécanisme de financement s'appuie-t-il sur les pouvoirs du ministère?
- Les exigences de la politique gouvernementale (par exemple, les politiques du CT sur les subventions et contributions) ont-elles été satisfaites pour l'établissement des paramètres du programme?
- Comment, et selon quelle fréquence, le choix du mécanisme de financement sera-t-il réévalué pour déterminer s'il convient toujours selon l'évolution du programme (modification de l'admissibilité, modification des mécanismes nécessitant de nouvelles conditions)?
- Les risques et les possibilités ont-ils été pris en considération au moment du choix du mécanisme? Avez-vous tenu compte :
  - du contexte (social, économique, etc.) dans lequel les résultats escomptés sont visés;
  - des mesures qui ont donné des résultats et des mesures qui n'ont pas donné de résultats par le passé, et pourquoi;
  - des difficultés futures éventuelles.
- Pourquoi recourir à des subventions plutôt qu'à des contributions ou vice versa? Si l'on a recours à des contributions, pourquoi devraient-elles être non remboursables ou remboursables sous condition?
- L'analyse expliquant les choix de conception du programme est-elle suffisamment étayée par des documents?

3.2 Attentes non ambiguës en matière de rendement

La direction peut expliquer quels seront les avantages du financement pour les bénéficiaires et ce à quoi il servira.

Le personnel du programme à tous les niveaux doit comprendre les objectifs du programme et comment les fonds octroyés aux bénéficiaires contribueront à l'atteinte de ces objectifs. Les objectifs indiquent les résultats escomptés du programme à la lumière du mandat et des objectifs stratégiques du ministère ou de l'organisme. Comme les objectifs du programme sont habituellement des énoncés généraux, ils doivent être reformulés sous forme de résultats escomptés pour appuyer correctement les étapes suivantes de la gestion du programme (élaboration de critères d'évaluation, processus de sélection, ententes, surveillance, rapports). Une façon d'énoncer les résultats escomptés

consiste à répondre à la question suivante le plus précisément possible : « Que devrait-il arriver, selon nous, aux bénéficiaires en raison du financement? »

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Que devrait-il arriver aux bénéficiaires en raison des fonds que vous octroyez? Et que se produit-il par la suite?
- Comment les décisions en matière de financement d'un bénéficiaire contribuent-elles directement aux résultats escomptés et aux objectifs du programme? Cette explication est-elle la même que pour le point précédent? Dans la négative, pourquoi pas?
- À quoi ressemblerait une subvention ou une contribution « satisfaisante », « modèle » ou « idéale »?
- Comment sauriez-vous si un projet financé a contribué aux résultats escomptés du programme?
- Quand et comment sauriez-vous si les résultats escomptés et les objectifs du programme sont atteints?

3.3 Critères précis d'admissibilité et d'évaluation

Les agents de programme comprennent qui a droit à un financement, quels projets y sont admissibles, à quelles conditions le financement peut être assuré, à quelles fins il servira et quel en sera le montant.

Il incombe au personnel des programmes de s'assurer que ceux-ci sont exécutés selon la procédure établie. À cette fin, les gestionnaires des programmes s'assurent que les critères d'admissibilité, les conditions du soutien et l'échelle de l'aide figurent dans la documentation sur les programmes et qu'ils sont bien compris et appliqués de façon uniforme et impartiale par le personnel des programmes, y compris le personnel des bureaux régionaux. Des critères d'admissibilité énoncés clairement contribuent à faire en sorte que les paiements ne soient versés qu'aux bénéficiaires admissibles pour les dépenses admissibles. Avec des critères d'évaluation clairs liés aux objectifs des programmes, le personnel pourra évaluer si les fonds ont permis d'atteindre efficacement ces objectifs. Les résultats escomptés sont énoncés dans la demande (de subvention) ou dans l'entente (de contribution) et sont conformes aux objectifs des programmes.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Qui ou quel aspect n'est pas clairement admissible au financement?
- Le personnel des programmes comprend-il bien les critères d'admissibilité et d'évaluation?
- Comment les précédents et les exceptions sont-ils traités dans le programme? Sont-ils entièrement appuyés par des documents?
- Qui a le pouvoir de décider de l'admissibilité et qui examine cette décision?

- Comment les critères d'évaluation appuient-ils les objectifs du programme?
- En quoi les critères d'évaluation touchent-ils directement les résultats escomptés du programme?
- Les directives actuelles à l'intention des agents sont-elles assez exhaustives et complètes?

3.4 Faire connaître le programme

Les éventuels requérants sont au courant du programme.

Un élément essentiel d'un programme couronné de succès est un niveau élevé d'intérêt chez les requérants éventuels. Encourager le plus de requérants admissibles possible à présenter une demande aide à assurer l'équité du programme et à consacrer les fonds disponibles aux projets les plus prometteurs. Cela signifie utiliser des moyens de communication, et même de promotion, appropriés et efficaces, qu'il s'agisse des techniques modernes ou des moyens classiques, pour sensibiliser davantage les groupes cibles. Le matériel de promotion indique l'objet du programme, les diverses formes d'aide disponibles, les conditions du soutien, l'ampleur de l'aide et les critères d'admissibilité et d'évaluation. Il contient également des renseignements sur le processus d'approbation, y compris tout processus d'appel, les exigences en matière d'entente et de surveillance et la façon de présenter une demande.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- La stratégie de promotion (sur papier, électronique, séance d'information pratique) tient-elle compte de l'évolution des besoins de la population cible? Facilité de compréhension (langage clair) et importance de la pénétration du marché (portée du programme)?
- Les requérants éventuels ont-ils accès aux ressources du programme en matière d'information – par exemple, publications sur le programme, sites Web et(ou) service d'assistance?

3.5 Diligence raisonnable - Est-ce logique?

Les projets admissibles représentent une optimisation des ressources tant pour le requérant que pour le programme.

La réponse à la question « est-ce logique? » revêt deux dimensions. En premier lieu, un projet doit représenter une optimisation des ressources pour le requérant. En d'autres termes, il doit être logique que le requérant veuille faire ce qu'il a proposé. Nous parlons alors d'une « analyse de rentabilité », expression qui à notre avis s'applique aussi bien à un cadre économique qu'à un cadre social. En deuxième lieu, le projet doit aussi représenter une

optimisation des ressources pour l'État. Un projet « logique » est un projet qui correspond sans ambiguïté aux objectifs du programme et qui satisfait aux critères d'admissibilité et d'évaluation.

L'analyse de rentabilité

L'analyse de rentabilité montre pourquoi le requérant veut mener à bien le projet et que celui-ci peut y parvenir.

En ce qui concerne l'analyse de rentabilité, pouvez-vous répondre, pour chaque demande, aux questions suivantes?

- Comment le requérant a-t-il démontré l'importance du besoin ou de l'occasion, y compris :
  - une indication de l'incidence de l'occasion manquée;
  - le fait qu'on ne réponde pas au besoin ou qu'on ne saisisse pas l'occasion ailleurs;
  - des plans d'action de rechange;
  - la façon dont les résultats du projet (nouvelles connaissances, utilisation des connaissances dans un nouveau contexte, nouveau produit ou processus, création d'emplois, etc.) répondront au besoin ou permettront de saisir l'occasion;
  - l'importance et l'urgence de répondre au besoin ou de saisir l'occasion.
- Les avantages et le rendement de l'investissement estimés ont-ils été démontrés? Le marché potentiel et la valeur de la propriété intellectuelle qui en résulte ont-ils été abordés?
- Le fait de répondre au besoin ou de saisir l'occasion permet-il d'atteindre les propres objectifs de l'organisation?
- Les risques associés au projet ont-ils été évalués rigoureusement et des mesures appropriées pour contrer ces risques ont-elles été prévues?
- Le requérant a-t-il démontré qu'il avait les connaissances et la capacité technique d'entreprendre le projet (par exemple, R-D et capacité de production)?
- Le requérant a-t-il démontré qu'il a les structures de soutien nécessaires pour mener à bien le projet (sur les plans du marketing, de la gestion, financier et technique)?
- Le requérant est-il la personne toute désignée pour mener le projet à terme?
- Est-il logique d'essayer même si le projet échoue?

L'analyse par rapport au programme

L'analyse par rapport au programme montre pourquoi l'État devrait investir dans le projet. Un projet peut être bien inspiré aux yeux du requérant sans nécessairement justifier la participation de l'État.

En ce qui concerne l'analyse par rapport au programme, pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Le projet satisfait-il aux critères d'admissibilité et aux critères d'évaluation du programme et prouve-t-il que le Canada peut en retirer des avantages (sociaux et (ou) économiques)?
- Le financement de l'État est-il justifié et existe-t-il des preuves documentaires à cet effet, compte tenu de ce qui suit :
  - preuve que le projet ne pourrait pas être entrepris, ou ne pourrait pas être entrepris de la façon souhaitée, sans le financement de l'État;
  - le financement est nécessaire pour accélérer le projet ou existe-t-il une autre justification conforme aux objectifs du programme;
  - le but du projet par rapport aux objectifs du programme.
- Quelles autres sources de financement sont divulguées et(ou) utilisées par le projet et dans quelle mesure la possibilité du « cumul de l'aide » a-t-elle été prise en considération? La conformité à la politique gouvernementale sur le cumul de l'aide a-t-elle été vérifiée?
- Les estimations dans le cadre de la planification du projet – calendrier et budgets – sont-elles réalistes? (Comment le savez-vous?)
- L'effet de levier est-il obligatoire (importance de l'appui financier et(ou) non financier du requérant) et est-il appuyé et corroboré par des documents?
- Dans le cas d'une contribution à une entreprise, existe-t-il un lien direct entre les bénéfices escomptés et la valeur accrue pour l'entreprise par suite de la contribution? Dans l'affirmative, une contribution remboursable est-elle utilisée pour récupérer l'investissement total de l'État? Si l'appui financier s'applique à des entreprises à risques élevés ou à des projets de nature très spéculative, l'État partage-t-il les avantages financiers dans une proportion correspondant à sa part des risques financiers?
- Si le bénéficiaire a déjà reçu une contribution remboursable, le remboursement de cette contribution est-il à jour?
- Une évaluation environnementale est-elle nécessaire? En a-t-on effectué une?

3.6 Choisir les bons projets

Plus de requérants prometteurs ont droit à une aide et le montant de cette dernière se situe à un niveau approprié.

Étant donné les limites pratiques, les agents de programme essaient d'appuyer les requérants les plus prometteurs parmi ceux qui sont admissibles et qui répondent aux critères d'évaluation. Encourager le plus de requérants admissibles possible aide à consacrer les fonds disponibles aux projets les plus prometteurs.

Dans certains cas, la « création de lots » peut convenir davantage. Le fait d'examiner des lots de demandes au lieu de faire appel à la méthode du « premier arrivé, premier servi » permet d'établir des comparaisons et de réduire le risque de manquer de fonds avant même de recevoir ou d'examiner les demandes plus prometteuses. Il peut cependant être nécessaire de donner rapidement une réponse, et il se peut que la création de lots ne soit pas toujours possible. Quelle que soit la méthode utilisée, il est essentiel d'utiliser une évaluation uniforme pour assurer l'impartialité et l'équité. Il doit y avoir des lignes directrices pour le classement des projets.

Si le personnel du programme comprend ses responsabilités et les tâches qui lui sont attribuées, le risque que la procédure établie, l'impartialité et l'équité posent des problèmes est réduit. Les lignes directrices doivent aider le personnel à appliquer de manière uniforme les modalités et les conditions du programme et les critères d'évaluation. Dans le cas des propositions importantes ou complexes, il faudrait consulter le personnel spécialisé ou des experts de l'extérieur, surtout en ce qui concerne l'évaluation des besoins financiers du requérant (analyse des prévisions des recettes et des dépenses et examen des répercussions des variations sur les diverses prévisions relatives à un projet).

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Les fonds sont-ils disponibles au titre du crédit (article 32 - certification)?
- La possibilité de financer les meilleurs projets est-elle optimisée (par exemple, l'examen de chaque demande par rapport à la création de lots)?
- Y a-t-il séparation appropriée des fonctions entre ceux qui examinent et approuvent les demandes et ceux qui approuvent les paiements?
- Comment les conflits d'intérêts sont-ils résolus? Les examinateurs sont-ils assujettis à des lignes directrices sur les conflits d'intérêts et, dans l'affirmative, sont-elles appliquées et surveillées?
- La direction accorde-t-elle de toute évidence de la valeur à l'uniformité et à l'impartialité et, dans l'affirmative, de quelle façon? Y a-t-il un comité d'examen des projets et(ou) une liste de contrôle ou un formulaire d'évaluation type pour assurer l'uniformité de l'examen?
- Les critères de sélection des projets permettent-ils de faire en sorte que seuls les bénéficiaires admissibles reçoivent des fonds?
- Les procédures d'évaluation permettent-elles de s'assurer que les demandes retenues correspondent aux objectifs énoncés du programme?
- Les agents envisagent-ils la possibilité que des projets puissent être entrepris sans l'aide de l'État? Les requérants sont-ils tenus de divulguer les autres sources d'aide et, en cas de non-divulgation, comment la question est-elle réglée?
- Qui prend la décision finale et qui révise celle-ci? Qui a le pouvoir d'annuler une décision et pour quels motifs?

- La justification de chaque décision concernant l'octroi de fonds est-elle rédigée complètement et succinctement pour qu'il soit possible de procéder à la supervision et à l'examen (en considérant aussi bien l'analyse de rentabilité que l'analyse par rapport au programme)?

3.7 Respecter les modalités de paiement

Les fonds sont utilisés aux fins prévues.

L'atteinte des objectifs du programme est tributaire des fonds utilisés aux fins convenues pour la réalisation de projets. Une surveillance efficace fournit l'assurance que l'on satisfait à toutes les exigences à l'égard d'une subvention ou d'une contribution et elle permet d'améliorer l'ensemble du programme. Un examen régulier des réalisations et des progrès accomplis au moyen des subventions et des contributions réduit le risque. La fréquence de l'examen varie en fonction de la taille du paiement, de la nature des risques et de leur priorité, de la sensibilité de la subvention ou de la contribution, du degré d'incertitude ou du jugement subjectif dans l'évaluation originale, du genre de paiement (subvention, contribution, contribution remboursable) et du type de projet.

Dans le cas des **subventions**, qui sont des transferts de fonds inconditionnels, les critères d'admissibilité du programme, les renseignements exigés dans les demandes et le processus d'examen fournissent à la direction l'assurance nécessaire que les fonds affectés au projet serviront à des fins correspondant aux objectifs du programme. Les subventions importantes sont habituellement versées par paiements échelonnés après la vérification de l'admissibilité continue du bénéficiaire. Des rapports périodiques sur les progrès réalisés en vue de l'atteinte des objectifs avant le versement des paiements échelonnés sont une façon de s'assurer que les fonds continuent de servir aux fins prévues.

Dans le cas des **contributions**, qui sont des transferts de fonds conditionnels à des fins précises, une entente officielle est signée par les agents de l'organisme de financement et par le bénéficiaire. Elle prévoit l'objet et l'objectif immédiat de la contribution. Un énoncé de l'objectif qui est efficace est axé sur les résultats et lié aux objectifs du programme. Les parties à l'entente comprennent clairement les résultats à obtenir, et non uniquement les extrants, avant le début de l'octroi des fonds. Le versement des fonds dépend du rendement, et les ententes font l'objet d'une vérification visant à déterminer si toutes les conditions, financières et non financières, ont été respectées.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

Dans le cas des programmes de subventions

- Les lettres d'offre sont-elles adéquates, compte tenu des attentes en matière de surveillance, des rapports d'étape avant le versement des paiements échelonnés et des rapports sur les réalisations réelles avant l'examen de toute nouvelle subvention?
- De quelle façon l'admissibilité du bénéficiaire est-elle contrôlée au fil du temps? Les rapports d'étape sont-ils examinés?
- Si des changements se produisent, quelles sont les procédures suivies pour déterminer s'il faut continuer de verser les fonds?
- Comment les rapports d'étape périodiques sont-ils évalués par rapport aux objectifs du projet original et, en cas d'écart, quel est le processus suivi pour déterminer s'il faut verser le paiement échelonné suivant?
- Les subventions sont-elles versées aux bénéficiaires avant qu'ils en aient besoin?
- Le nombre de versements échelonnés est-il conforme à la Politique du CT sur les paiements de transfert (section 7.1)?
- En cas de versements échelonnés multiples, comment les agents du programme vérifient-ils si le bénéficiaire est toujours admissible?
- Les contrôles financiers appropriés sont-ils conçus et mis en œuvre pour faire en sorte que les paiements soient assujettis à un contrôle des engagements, à une vérification des comptes et aux autres exigences en vertu des articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)? (Voir la Politique du CT sur les paiements de transfert, section 7.)
- S'il y a lieu, y a-t-il un registre complet et succinct des activités de surveillance de chaque projet?

Dans le cas des programmes de contributions

- Les parties signent-elles une entente officielle qui répond aux obligations redditionnelles concernant, entre autres :
  - l'énoncé de l'objectif axé sur les résultats auquel la surveillance peut s'appliquer;
  - une compréhension claire, par les parties, des résultats exigés ou des résultats escomptés avant le début du versement des fonds;
  - des dispositions sur la surveillance qui sont fondées sur une évaluation des risques (y compris l'utilisation de rapports d'étape, des visites de contrôle périodiques ou au moment opportun);
  - les conditions à respecter pour recevoir le paiement.
- Les mécanismes de reddition de comptes portent-ils sur les résultats de l'activité plutôt que sur l'activité elle-même?

- Quel est le cycle ou l'exigence de vérification et comment s'y conforme-t-on?
- Qu'est-ce qui empêche d'effectuer les paiements avant que le bénéficiaire en ait besoin? (Pour les cas particuliers, voir la Politique du CT sur les paiements de transfert, section 7.6)
- Les contributions sont-elles normalement versées à titre de remboursement des coûts ou des dépenses engagés par un bénéficiaire (voir la Politique du CT sur les paiements de transfert, section 7.6)
- Les contrôles financiers appropriés sont-ils conçus et mis en œuvre pour faire en sorte que les paiements soient assujettis à un contrôle des engagements, à une vérification des comptes et aux autres exigences en vertu des articles 32, 33 et 34 de la *Loi sur la gestion des finances publiques* (LGFP)? (Voir la Politique du CT sur les paiements de transfert, section 7.)
- En particulier, en ce qui concerne l'article 34, comment les agents du programme s'assurent-ils que les modalités de l'entente de contribution ont été respectées?
- Y a-t-il un registre complet et succinct des activités de surveillance de chaque projet?

3.8 Rendement optimal du programme et du projet

Les problèmes liés au rendement du projet et du programme sont réglés rapidement.

La surveillance du rendement sert à évaluer dans quelle mesure les résultats escomptés sont obtenus de façon continue. Pour surveiller le rendement du programme, la direction établit des mesures quantitatives et qualitatives pertinentes de rendement du projet, puis du programme, et elle reçoit régulièrement des rapports.

Les mesures de rendement du programme définissent les nouveaux problèmes qui se posent et permettent à la direction d'apporter des correctifs. Une saine gestion consiste donc à allier de bons renseignements avec des mesures appropriées. Il peut être difficile de déterminer l'étendue appropriée et le moment de la surveillance, en particulier dans le cas des petits programmes dont les ressources sont limitées et des programmes qui financent un grand nombre de subventions ou de contributions dont la valeur est relativement faible. Une détermination et une analyse efficaces des risques peuvent aider à définir l'étendue, le moment et la fréquence de la surveillance dans ces cas. Un examen régulier du programme aide à faire en sorte que des ressources suffisantes continuent d'être disponibles en fonction de la taille, du risque perçu et de la sensibilité des subventions ou contributions accordées.

En ce qui concerne le projet, un risque important est la possibilité de changement du statut ou de la compétence du bénéficiaire qui pourrait nuire à sa capacité de mener à terme le projet. Les modalités des ententes de financement devraient prévoir que la surveillance attire suffisamment l'attention sur les circonstances qui pourraient indiquer un échec. Dans le cas des subventions, les lettres d'offre peuvent prévoir la présentation de rapports semblables par les bénéficiaires.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Qu'est-ce qui peut réellement mal tourner en ce qui concerne le projet?
- Les gestionnaires le sauraient-ils, et le sauraient-ils assez tôt, pour apporter des correctifs?
- Ces risques peuvent-ils être assez fréquents pour influer sur le rendement du programme?
- Comment faites-vous pour savoir si la surveillance du rendement du projet est fiable?
- La fréquence et l'étendue de la vérification visant à déterminer si le projet est conforme aux ententes sont-elles suffisantes pour fournir une information utile sur le rendement continu du programme?
- Prend-on rapidement des mesures pour résoudre les problèmes relevés par les vérifications de la conformité?
- Le rendement s'appuie-t-il sur des documents complets et succincts pour chaque projet au fil du temps?

3.9 Rapports de qualité sur le rendement

Les rapports de la direction prouvent que cette dernière a une bonne connaissance du rendement du programme.

Les systèmes d'information de gestion devraient fournir l'information pertinente, fiable et valide dont a besoin la direction pour évaluer régulièrement l'efficacité du programme (les résultats correspondent-ils aux objectifs énoncés?) et l'efficience des activités.

Des renseignements devraient être disponibles sur les résultats relatifs aux facteurs critiques de succès ainsi que sur les intrants et les extrants. Les mesures des intrants portent généralement sur les questions d'économie et d'efficience (par exemple, l'encaisse et les ressources consommées par les activités du programme, le coût de traitement d'une demande, le nombre de demandes traitées, le nombre d'erreurs de traitement, le nombre d'appels et les frais d'administration).

Les mesures des extrants indiquent généralement la mesure dans laquelle les objectifs opérationnels du programme ont été atteints ou les étapes ont été franchies (nombre de projets terminés, nombre de requérants, enveloppes

budgétaires proposées, dépenses et engagements courants, nombre de demandes approuvées et rejetées par catégorie de groupes cibles, raisons du rejet, caractéristiques des bénéficiaires). Les mesures des extrants évaluent la mesure dans laquelle le programme atteint les résultats escomptés.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Comment, et dans quelle mesure, l'information sur le rendement est liée directement aux stratégies et aux objectifs énoncés, compte tenu de ce qui suit?
  - les mesures de rendement portent sur un nombre pratique d'indicateurs clés de l'économie, de l'efficience et de l'efficacité qui permettent de porter un jugement éclairé sur l'obtention des résultats;
  - les mesures de rendement sont quantitatives et qualitatives; il y a un équilibre entre l'utilisation des intrants et l'obtention des extrants et des résultats;
  - les mesures et l'analyse de la variance connexe, s'il y a lieu, contiennent une explication et des comparaisons ou fournissent assez d'information à ce sujet (y compris la cible, des points de référence et des ratios et des tendances au fil du temps) et la direction s'en sert.
- Les leçons tirées de la surveillance du rendement sont-elles incorporées dans les révisions de la conception du programme?
- L'étendue et la fréquence des vérifications, des examens et des évaluations sont-elles suffisantes pour fournir une information utile sur le rendement du programme?
- Le rendement du programme est-il bien décrit dans les rapports au Parlement?

Pour de plus amples renseignements sur les rapports de qualité sur le rendement, voir « L'examen par les comités parlementaires des nouveaux documents du Budget des dépenses » – section 4.
(http://www.oag-bvg.gc.ca/domino/other.nsf/html/est_f.html)

3.10 Remboursement des sommes dues à l'État

Les sommes dues à l'État sont recouvrées rapidement.

En général, lorsque l'objectif consiste à investir dans le développement économique, toutes les contributions aux entreprises commerciales sont remboursables, sauf dans le cas de celles qui sont expressément exemptées. S'il y a un lien direct entre les bénéfices gagnés et la valeur accrue de l'entreprise par suite du paiement, le placement devrait être remboursé à l'État selon sa politique sur les contributions remboursables. En outre, lorsque l'État accorde un appui financier aux entreprises à risque élevé ou aux projets de nature très spéculative, il devrait partager les avantages dans une proportion

correspondant à sa part des risques. Il faudrait appliquer la politique du Conseil du Trésor sur les contributions remboursables.

Il existe d'autres cas, non limitatifs, de sommes dues à l'État, par exemple les sommes non dépensées d'un paiement anticipé à la fin d'un accord de contribution et le montant de tout débours non admis, les sommes reçues sous fausse déclaration ou reçues par une personne non admissible.

Pouvez-vous répondre aux questions suivantes?

- Les contributions remboursables sont-elles définies comme telles et sont-elles enregistrées dans le système financier?
- Comment les risques financiers que courent le ministère et l'entreprise sont-ils déterminés?
- Les calendriers de remboursement sont-ils prévus dans l'entente de contribution?
- Comment obtient-on l'assurance que les risques et les avantages financiers sont partagés équitablement?
- Les ententes de financement prévoient-elle le remboursement complet et le partage des bénéfices et des redevances, le cas échéant?
- Comment les dispositions concernant le remboursement tiennent-elles compte de la nature très risquée de la contribution (et dans le cas des programmes qui recouvrent une partie de leurs coûts, du fait que les projets du programme qui remportent un succès réel doivent payer pour les projets non rentables)?
- Toutes les contributions précédentes, le cas échéant, ont-elles été remboursées?
- Si des sommes dues sont en souffrance, des intérêts sont-ils exigés?
- Si des sommes dues à l'État ont été relevées, ont-elles été recouvrées rapidement?